

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
QUINTO PERIODO

CARPETA Nº 1384 DE 1993

COMISION DE
HACIENDA

DISTRIBUIDO Nº 2843 DE 1994

COPIA DEL ORIGINAL
SIN CORREGIR

JUNIO DE 1994

OPERACIONES DE COMERCIO EXTERIOR

Artículo 152 de la Ley N° 16.320

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 2 DE JUNIO DE 1994

A S I S T E N C I A

Preside : Señor Senador Juan Carlos Blanco -ad hoc-

Miembros : Señores Senadores Alvaro Alonso, Danilo Astori, Federico Bouza, Carlos Cassina y Alberto Zumarán

Invitados especiales : En representación de la Cámara de Industrias del Uruguay, señores: Presidente, Presidente de Comercio Exterior, Secretario Permanente, Secretario de Coordinación y Secretario, ingeniero Jacinto Muxi, Mario Tarabal, doctor Carlos A. Maeso, ingeniero químico Arístide Santerini y Washington Corallo.

En representación de la Cámara Nacional de Comercio, señores: Presidente y miembros, doctor Alfonso Varela, Víctor Angenscheidt y contador Miguel Frau, respectivamente.

Secretaria : Señora Raquel Suárez Coll

Ayudante : Señora Teresa Paredes

---

mar

SEÑOR PRESIDENTE.- Se reanuda la sesión.

La Comisión de Hacienda está considerando la Carpeta Nº 1384/93, titulada Operaciones de Comercio Exterior.

Me complace dar la bienvenida a la delegación de la Cámara de Industrias del Uruguay, y les cederíamos el uso de la palabra a efectos de que nos trasmitan sus puntos de vista respecto al proyecto de ley contenido en la Carpeta de referencia y que, según tengo entendido, obra en su poder.

SEÑOR MUXI.- El tema del Documento Unico de Importación significó en su momento un adelanto importante en materia de simplificación de los trámites que hacen al Comercio Exterior. En oportunidad de su implantación se trabajó muchísimo a efectos de ver cómo se impedía su funcionamiento, en lugar de estudiar de qué manera se podían implantar y mejorar las posibilidades existentes.

Sabemos que actualmente esta Comisión tiene a estudio un proyecto de ley que, seguramente, el Senado podrá aprobarlo, aceptarlo con modificaciones o rechazarlo. Desde nuestro punto de vista, sería ideal no volver atrás --como sí lo significaría la aprobación del proyecto de ley a consideración--, sino ubicarnos en la realidad y, eventualmente, mejorar y corregir la norma que se está analizando.

A nuestro juicio, la dificultad fundamental radica en lo relativo a las competencias de la Dirección Nacional de Aduanas y del Banco de la República Oriental del Uruguay. Este, tradicionalmente, ha

establecido mecanismos de contralor que siempre resultaron, quizás, más eficientes que los efectuados por la Dirección Nacional de Aduanas. Precisamente, de ahí deriva la dificultad más significativa. Como decíamos, este es un tema, básicamente, de competencias. Quizás, lo conveniente sería despersonalizar la situación, en el sentido de que no se trata de que los controles los efectúe la Dirección Nacional de Aduanas o el Banco de la República Oriental del Uruguay, sino que debería haber un organismo, eventualmente integrado por funcionarios de ambas Instituciones, que los ejecute. Pensamos que volver a darle al Banco de la República Oriental del Uruguay todas las competencias que tenía en el tema, significaría dar un paso atrás por lo que, a nuestro juicio, habría que profundizar la temática en lo relativo a las competencias correspondientes.

En ese sentido, cabe señalar que al Banco de la República Oriental del Uruguay se le atribuyen expresamente competencias en materia de control de importaciones, no sólo de valor sino también de codificación cuando, en realidad, son típicas de la Dirección Nacional de Aduanas. Mientras tanto, en el caso de la codificación, debemos indicar que nunca tuvo texto expreso con rango legal. Quiere decir que, por la vía de la ley, se consolidaría la doble Aduana.

Por otro lado, se dispone expresamente que la Dirección Nacional de Aduanas no podrá despachar mercaderías sin la previa autorización del Banco de la República Oriental del Uruguay. De esta forma, se congela como único método de control, la autorización previa, prescindiéndose de otros como podría ser el que se efectúa a posteriori, con aplicación de sanciones, que es el utilizado universalmente y en nuestro país seguido por la Dirección General Impositiva para la recaudación de todos los tributos.

Estos procedimientos están en contradicción con los sistemas de control selectivos y aleatorios que se practican en todos los países modernos, así como con la gradual supresión de barreras aduaneras en la región. Entonces, cuando estamos a un paso de desgravar prácticamente el 50% de las importaciones que ingresan al país a través del MERCOSUR, estaríamos levantando y consolidando un sistema de doble control aduanero bancario.

En definitiva, entendemos que esta iniciativa constituye un paso atrás en la política de regulación, racionalización , simplificación y modernización que se ha estado siguiendo, ya que el Banco de la República, en su carácter de Ente Autónomo, podrá ejercer las competencias en la forma que disponga su Directorio sin coordinación con otros organismos. De esta manera, podrán renacer las denuncias previas, las multas por embarque sin denuncia previa y las declaraciones múltiples para cada importación. La declaración única que se ha establecido y el sistema informatizado que está interconectado, correrían el riesgo de caducar. Además, hay otra serie de simplificaciones y de mejoras que están en vías de implementarse, que también quedarán truncas si se prosigue con esta idea.

Creemos que la situación de control por parte del Banco de la República debe mantenerse transitoriamente hasta que se fortalezca el instituto aduanero. Como decíamos hoy, los propios funcionarios del Banco pueden ocuparse de la tarea de control, para la que están perfectamente capacitados, pero en la aduana. Entretanto, se puede reformar mucho la participación del organismo bancario para modernizarla y agilizarla, sin que pierda eficacia en su contralor.

No se trata de frenar importaciones poniendo trabas administrativas que representan sobrecostos para la provisión de insumos, tanto en la exportación como en el mercado interno. Un aprovisionamiento ágil de insumos es requisito básico para ser competitivos. Más del 70% del valor de las importaciones corresponde a materia prima, insumos y bienes de capital.

A nuestro modo de ver, sería conveniente mantener el sistema de Documento Unico de Importación, tal como está funcionando, aplicándole los correctivos que sean convenientes para asegurar que los mecanismos de control se realicen, sin volver al uso del sistema doble que implica la participación del Banco de la República y de la Aduana.

SEÑOR PRESIDENTE.- En nombre de la Comisión de Hacienda, la Presidencia desea agradecer la visita de la delegación de la Cámara de Industrias del Uruguay y la opinión que nos han trasmitido sobre el proyecto de ley que está a estudio.

(Se retiran de Sala representantes de la Cámara de Industrias del Uruguay)

(Ingresa a Sala la delegación de la Cámara Nacional de Comercio)

SEÑOR PRESIDENTE.- Continúa la sesión.

La Comisión de Hacienda del Senado considera la Carpeta Nº 1384/93, titulada "Operaciones de Comercio Exterior". En este sentido, damos la bienvenida a la delegación de la Cámara Nacional de Comercio, que concurre, luego de ser invitada, a efectos de trasmitirnos su opinión y comentarios acerca del proyecto de ley contenido en la Carpeta mencionada que, según tengo entendido, obra en poder de este organismo.

SEÑOR CASSINA.- Tal como he informado al señor Presidente, en virtud de u razón de fuerza mayor, debo retirarme aproximadamente a las 11 y 45 minutos, por lo que me excuso ante la Comisión y nuestros visitantes.

SEÑOR VARELA. - En nombre de la Cámara Nacional de Comercio, quiero agradecer a la Comisión la gentileza de habernos invitado a efectos de estudiar este tema que tanto nos preocupa y que está vinculado al buen éxito del comercio exterior de la República.

En relación al tema de la importación, la Cámara Nacional de Comercio sustenta una posición muy clara, que en otras oportunidades ha manifestado en el Parlamento. En ese sentido, es partidaria de que en materia aduanera exista un solo órgano encargado de todas las operaciones. Al respecto, no tenemos ningún inconveniente de que ese órgano sea de carácter estatal y entendemos que lo razonable es que lo sea la Aduana. Eso es lo que ocurre en todo el mundo y, además, es la Aduana la que tiene una función específica en esta materia. No obstante, no dejamos de reconocer la competencia que tienen los funcionarios del Banco de la República sobre este asunto.

Debemos manifestar que, con respecto al proyecto en sí mismo,

tenemos algunas objeciones. Si bien se consagra la libertad de importación, vemos que se deja en manos del Banco de la República la posibilidad de autorizar o no la importación de mercaderías, por lo cual existe una delegación de funciones a esta Institución. De esta forma, se le da una discrecionalidad al Banco, aunque no se fijan muy bien los parámetros. Entonces, observamos que la libertad de importación que ya está muy arraigada en nuestro país, queda seriamente amenazada. Al mismo tiempo, se le da la facultad al Banco de la República de autorizar o no la importación, con lo que se vuelve a la duplicidad de organismos que actúan en la materia. Concretamente, me refiero al Banco de la República Oriental del Uruguay y a la Aduana. A mi juicio, eso no es bueno.

Por otra parte, apreciamos que en la propia ley también se pide al Poder Ejecutivo que estructure, por la vía reglamentaria, la actuación del Banco de la República y de la Dirección Nacional de Aduanas. Pensamos que esa coordinación es difícil, más aún cuando en el pasado nunca existió. Si bien actualmente hay una duplicidad de participantes en el tema y existe un Documento Unico, esa coordinación es prácticamente imposible.

Por otra parte, en la misma ley se hace mención al hecho de que si no existiera acuerdo entre el Banco de la República y la Dirección Nacional de Aduanas, el asunto se elevaría al Ministerio de Economía y Finanzas. Tengo dudas acerca de como operaría esto, incluso con respecto a cómo sería el régimen cuando hay que presentar un recurso ante la Dirección Nacional de Aduanas, dependiente del Poder Ejecutivo, o ante el Banco de la República, que tiene autonomía propia. Veo dificultades en esa materia.

Pensamos que, mediante este proyecto de ley, el trámite no se simplificaría sino que adquiriría características de mayor complejidad. Volveríamos a la duplicidad de órganos participantes, lo que no es bueno ni aconsejable y, por ende, nuestra opinión con respecto a este proyecto de ley es desfavorable.

Esto es cuanto queríamos manifestar sobre el proyecto de ley, y desde ya quedamos a disposición de los señores senadores para responder a cualquier pregunta que deseen plantear. Señalo que he venido acompañado por el señor Angenscheidt y el contador Frau, quienes han trabajado mucho sobre esta materia y podrán disipar cualquier duda.

SEÑOR ZUMARAN.- Entiendo que, fundamentalmente, está en discusión la permanencia o no del Banco de la República en la valoración de la mercadería. Comprendo la posición de la Cámara Nacional de Comercio y también de la Cámara de Industrias del Uruguay, que son coincidentes con respecto a la conveniencia de simplificar los procedimientos. No me opondría a que esa fuera la tendencia de cualquier acción que se adopte en este sentido. Concretamente, la experiencia ilustra que la actuación

del Banco de la República en la valoración de la mercadería --que realiza desde que se aprobó la ley de contralor, es decir, desde hace aproximadamente cincuenta años-- ha generado entorpecimientos y es una cuestión lenta y engorrosa. Por los testimonios que he recogido de quienes hacen importaciones, tengo entendido que el Banco de la República se mueve con celeridad, que las gestiones hechas por la institución no se demoran y que dentro del sistema de importaciones es confiable y seguro. Reitero que hay una experiencia en plaza de casi medio siglo de actuación del Banco de la República en las importaciones, y éstas no se han resentido por el trabajo de la Institución.

Justamente, el proyecto pretende que el Banco de la República continúe haciendo la valoración de la mercadería y considera que la Dirección Nacional de Aduanas no estaría suficientemente preparada como para asumir esa función.

SEÑOR VARELA.- En relación a la actuación técnica del Banco de la República, como señalé anteriormente, diría que la misma no nos ofrece mayores objeciones. Incluso, en la plaza se reconoce que los técnicos del Banco de la República tienen un mayor grado de capacitación que los de la Dirección Nacional de Aduanas. Me pregunto para qué tenemos entonces a los funcionarios de la Aduana si los que opinan correctamente son los del Banco de la República. Parecería que los de la Aduana están de más.

El trámite que se realiza no es rápido ni sencillo. Un trámite de despacho común demora actualmente por lo menos cuatro días, lo que en materia aduanera significa que es bastante lento.

Por otra parte, ¿qué ocurre cuando hay duplicidad de órganos? La materia aduanera --relacionada con la codificación y la valoración-- no es una ciencia exacta. La información que se requiere varía día a día, de acuerdo con los mercados y la oferta de mercadería que hay en el mundo. Entonces, creo que habría que guiarse por otros criterios que, actualmente, son ajenos tanto a los que aplica el Banco de la República como la Dirección Nacional de Aduanas. También se presentan casos en los que los antecedentes no sirven.

Aclaro que lo que voy a decir a continuación puede parecer contradictorio con lo que expresé anteriormente. Esta es una materia muy cambiante pero, al mismo tiempo, se repiten permanentemente situaciones a lo largo del tiempo, como por ejemplo, que algunos importadores han estado importando las mismas mercaderías durante 15, 20, 50 ó 100 años. Actualmente --y esta situación se viene dando desde hace unos años--, esos antecedentes no sirven para nada o no se tienen en cuenta en el Banco de la República, y es necesario agregar información nueva proveniente del exterior, ya sea literatura, catálogos, análisis, etcétera.

En definitiva es cierto que los técnicos del Banco de la República son más competentes que los que posee la Aduana; el resto del sistema funciona en forma regular. En nuestra opinión, éste debería ser mejorado porque quien lo paga es el consumidor, ya que no existe ningún importador que sacrifique, en la medida de lo posible, su margen de utilidades. Si se puede, esos costos son trasladados al consumo y, por ende, a toda la población.

SEÑOR BOUZA.- Me ha quedado clara la opinión de la Cámara Nacional de Comercio con respecto al proyecto aprobado por la Cámara de Representantes. Desde el punto de vista legislativo, el Senado debe aceptar dicho proyecto o, de lo contrario, mantener la iniciativa que originalmente aprobó este Cuerpo. Por lo tanto, desearía conocer cuál es la opinión de la Cámara Nacional de Comercio sobre el proyecto aprobado por el Senado, que inició este trámite legislativo y que, como

se recordará, suspendía la vigencia del artículo 152 y, de alguna manera, establecía la doble Aduana.

SEÑOR VARELA.- En principio, somos partidarios de que el régimen actual continúe siendo perfeccionado; es decir que no nos gusta ninguno de los dos proyectos.

Evidentemente, en esta materia existe una gran preocupación, aunque las cifras de recaudación que se manejan son mínimas si las comparamos con las que obtiene la Dirección General Impositiva. En ese sentido, si analizamos la recaudación que puede perder el Estado en esta materia, veremos que es menor aún.

En la actualidad existen muchas discrepancias entre la Dirección Nacional de Aduanas y el Banco de la República en cuanto a la codificación de las mercaderías, que no tiene ningún resultado práctico en la recaudación, ya que simplemente se trata de cambiar un rubro por otro con fines estadísticos o porque hay diferencias de criterios entre unos y otros técnicos. Reitero que ello no incrementa la recaudación del Estado.

Esta situación, a mi juicio, amerita que se busque una solución más simple. Hoy contamos con el Documento Unico de Importación que continúa en un régimen de doble Aduana pero, por lo menos, existe un solo documento que es manejado internamente por la Aduana y el Banco de la República.

Me da la impresión de que por esta propuesta se pretende volver al régimen anterior, donde los papeles eran llevados de un lugar a otro por agentes o personas distintas, duplicando los trámites y haciendo dificultosa una mecánica que debería ser muy sencilla.

SEÑOR ANGENSCHEIDT.- Brevemente, trataré de poner algunos ejemplos a fin de clarificar la situación.

El régimen anterior tenía una cantidad de defectos muy importantes, sobre todo, porque el Banco de la República y la Dirección Nacional de Aduanas actuaban en forma independiente. El nuevo régimen de importación --que fue apoyado por la Cámara Nacional de Comercio pero que, en definitiva, no compartimos porque en el trámite establecido se mantienen muchos problemas-- consagró la existencia de tres Aduanas: el Banco de la República, la Dirección Nacional de Aduanas y la Mesa de Valoración. Esta nueva iniciativa también dispone el funcionamiento de tres Aduanas: el Banco de la República, la Dirección Nacional de Aduanas y el Ministerio de Economía y Finanzas.

A su vez, mientras el Estado intentaba modificar diferentes trámites, por otro lado y en forma independiente, se privatizaban determinados servicios. Entonces, el depósito que ahora es administrado en forma particular tiene una tarifa más elevada a la que se aplicaba cuando actuaba la Dirección General de Infraestructura Aeronáutica. De esa forma, cada día se agrega un nuevo costo a las mercaderías.

Por otra parte, quiero señalar que la Aduana clasifica una mercadería en una partida, al tiempo que el Banco de la República la ubica en otra. Entonces, se pasan 10 ó 15 días discutiendo sin ponerse de acuerdo, sin recordar que ese costo va a ingresar automáticamente al costo final del producto.

Por lo expuesto, vemos que con este proyecto de ley se retrocede cuando, en realidad, se debería avanzar hacia un sistema nuevo. En su momento, planteamos una iniciativa que proponía la unificación de la

Aduana y de los funcionarios que están atendiendo el comercio exterior en el Banco de la República en un solo instituto en el cual se pudiera comenzar a capacitar al personal. Sin embargo, vemos que con estas propuestas se pretende separar a los distintos organismos al tiempo que se distribuyen los poderes entre ellos.

El año pasado trabajamos de lleno en este tema con el contador Frau durante tres meses. En realidad, el sector del comercio exterior de nuestro país no es controlado solamente por el Banco de la República, la Dirección Nacional de Aduanas y la Mesa de Valoración, sino que además existen otros 27 organismos que opinan y emiten resoluciones y decretos. Por esa razón no debemos estudiar el tema pensando solamente en el Banco de la República, la Dirección Nacional de Aduanas, la Mesa de Valoración y el Ministerio de Economía y Finanzas, ya que también intervienen los Ministerios de Ganadería, Agricultura y Pesca y de Salud Pública, las Intendencias y diversos organismos. En definitiva, debemos tener en cuenta que este tema es más amplio.

En nuestra opinión, la aprobación de esta iniciativa implicaría un retroceso de 10 ó 15 años, con el agravante de no saber qué es lo que va a suceder con la actividad que se desarrolló desde el 1º de julio de 1993 hasta el día en que el texto sea sancionado.

SEÑOR VARELA.- Con respecto al proyecto que fue aprobado por la Cámara de Senadores, deseo manifestar que si pasara a estudio de una Comisión, agregaría un alto grado de incertidumbre a esta situación.

A nuestro juicio, lo más factible es comenzar a profundizar el règimen que está vigente.

Con respecto a la verificación física, dimos nuestra opinión en su momento, en el sentido de que lo más conveniente es establecer un régimen lo más parecido posible a una auditoría, porque ello es más efectivo y razonable.

SEÑOR PRESIDENTE.- En nombre de la Comisión, la Presidencia agradece a nuestros visitantes las valiosas informaciones que nos han proporcionado.

(Se retiran de Sala los representantes de la Cámara Nacional de Comercio)

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

(Es la hora 11 y 50 minutos)